

第10章 住宅とローカルガバナンス

——京都市中心部におけるマンション居住の持続可能性——

三 重 遷 一

1. はじめに

国土交通省の推計によると、大都市部を中心に毎年約20万戸のペースで分譲マンションの供給が続いている。日本における分譲マンションストックは、2015年末時点で、全国で約623万戸、居住人口では約1,480万人にのぼり、特に都市部においてマンションという居住形態はスタンダードなものになりつつある。加えて国土交通省が行った2013年度のマンション総合調査では、「永住するつもりである」という回答者が、52.4%となっている。つまり、分譲マンションストックの増加と平行して、マンションを「終の棲家」とする永住志向をもった居住者も増加していることがわかる¹⁾。

京都市中心部においても、繊維産業などの地場産業の衰退や企業所有地の放出によって確保された土地に2000年前後からはファミリーマンション建設が増加した²⁾。現在、中京区と下京区では人口の増加、いわゆるドーナツ化現象から都心回帰へと変化している。

しかし、京都市の中心部は、近世から伝えられる「町家」と呼ばれる低層の木造建築を中心に、高密度な居住空間と伝統的地場産業の集積の共存をはかってきたという点に、その特徴が求められる。そのため、その町並みに鉄筋コンクリートの高層建築物が次々に建設されることによる地域の景観や居住環境の変容は大きな社会問題となり、1980年代から地元住民による「マンション建設反対運動」が京都市内各地で起こることとなった。その後、2004年の景観法制定を契機に、それまでも景観対策に取り組んでいた京都市は2007年9月から新景観政策を施行し、ほぼ全市にわたって建物の高さ規制を行った。

こうした状況を踏まえたうえで、少子化高齢化が急速に進展する中で、都市中心部における高密度な居住形態としてのマンション居住を考察することは重要なことと考え、以下の2つの課題を設定した。

第1に、京都市におけるマンション建設の実態とその特徴を明らかにすることである。住宅建設においては、その上物に付随する土地の確保が必要不可欠である。しかし、土地は誰かに利用されている場合には使用することはできない。必然的に、マンションの増加は、異なる用途の変更を意味する。こうした中心部の空間の変容は、産業や就業の変化と建造環境の変化、そして人口構造の変化を伴う。また、どのような主体によってマンションが建設されているの

表1 京都市における建て

	京都市						
	総数	一戸建て		長屋建て		共同住宅	
	戸数	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比
2006年	15,960	4,739	29.7	161	1.0	11,060	69.3
2007年	13,527	4,167	30.8	208	1.5	9,152	67.7
2008年	10,485	4,089	39.0	215	2.1	6,181	59.0
2009年	8,823	3,462	39.2	208	2.4	5,153	58.4
2010年	9,836	3,742	38.0	514	5.2	5,580	56.7
2011年	9,090	3,982	43.8	279	3.1	4,829	53.1
2012年	10,124	3,853	38.1	322	3.2	5,949	58.8
2013年	12,602	4,322	34.3	321	2.5	7,959	63.2
2014年	10,529	3,628	34.5	292	2.8	6,609	62.8
2015年	10,518	3,605	34.3	322	3.1	6,591	62.7

出所：総務省統計局「建築着工統計調査」各年版より作成。

かを明らかにする。

第2に、マンション増加に対する国や自治体政策の影響について考察する。堀内（2009）の研究が指摘するように、住宅開発には都市計画上の規制が大きな影響を与えるため、高度規制や用途地域といった規制に対する視点が重要な意味を持つ³⁾。なぜなら、住宅それ自体は私有財でありながら、土地への固着性・不動性をもつために、その建物の外観が地域空間の一部として都市の物的景観を形成するからである。同時に、住宅建設は、単に土地利用の変更という外的な景観の改変だけでなく、その建築形態によって住民構成や地域の社会経済活動にも大きな影響をもたらす。この影響に対し、周辺もしくは都市全体に対して外部不経済性をもたらす建築形態や土地利用内容の発現を未然に防ぐために、都市計画などの各種の社会的規制が必要とされる。

なお、分析の対象として、新景観政策が施行された2007年以降の京都市下京区を対象とする。

2. 住宅と土地商品の特質

マンションに限らず、建築物においては、その上物に付随する土地の確保が必要不可欠である。土地は一般の商品と異なり、土地は任意に供給を増加させることができないという希少性を持つ。この希少性は位置・環境や利便性などに優れた土地ほど強くなる。また土地は任意に位置を移動することができない場所固定性を持つため、異なる建築物の建設は土地利用形態の変化を伴う。山田（1996）は、これら素材的特質から生じる土地市場の特質として「利用独

方別新設住宅着工戸数

（単位：戸数，％）

下京区						
総数	一戸建て		長屋建て		共同住宅	
戸数	戸数	構成比	戸数	構成比	戸数	構成比
1,941	145	7.5	2	0.1	1,794	92.4
1,816	166	9.1	4	0.2	1,646	90.6
754	134	17.8	0	0.0	620	82.2
966	125	12.9	2	0.2	839	86.9
447	103	23.0	10	2.2	334	74.7
827	145	17.5	2	0.2	680	82.2
835	157	18.8	4	0.5	674	80.7
1,236	147	11.9	5	0.4	1,084	87.7
882	130	14.7	752	85.3	752	85.3
943	103	10.9	0	0.0	740	78.5

占」と「所有独占」という「二重の独占」を挙げている⁴⁾。「利用独占」とは、ある特定の土地空間が誰かに利用されている場合には他の者は使用することはできないことから生じる。この結果、地代・地価負担力の高い土地利用が常に低度利用を駆逐する傾向を持つ。「所有独占」とは、土地が市場に供給される時期や量はもっぱら土地所有者の判断、選択で決定されることから生じる。そのため、土地供給は需要の変動に対して硬直的で、価格の変化に対する弾力性は極めて低くなる。こうした土地価格の上昇に対応するために、建築物の高度化を不可避免的に伴う。つまり、マンション建設の増加は、こうした市場的圧力の結果であると言える。

3. 京都市下京区におけるマンション建設の動態

まず、下京区の建て方別の世帯数を見してみる。下京区から「田の字」地区に指定されている区域に一部でも入っている9つの元学区（修徳、尚徳、醒泉、格致、成徳、豊園、開智、永松、有隣）で、下京区の住宅居住世帯の38％を占めている。これらの元学区ではいずれも共同住宅に居住する世帯の割合が元学区の世帯総数の60％強～80％強に達している。

次に、分譲マンション以外を含めたフローとしての新設住宅着工戸数から建て方別にみてる。表1より、京都市における新設住宅着工戸数は、新景観政策が施行された2007年以降、大きく減少し、2009年には8,823戸にまで減少した。特に共同住宅においては、2006年で新設住宅着工戸数の69.3％を占めていたが、2009年には58.4％にまで減少している。下京区においては、2008年から2010年にかけて、共同住宅の建設が落ち込んでいる。その後、2011年の東日本

大震災により首都圏からセカンドハウス需要が高まったことと、アベノミクスによる金融の量的・質的規制の緩和によって為替レートが大きく円安になったことによる投資市場の拡大が、マンション需要を高めたことを要因として新設着工戸数は増加する。しかし、東北での建設復興需要で建設作業員が不足し建設費が高騰したことや、2014年には消費税が8%に増税されたことによって新設住宅着工戸数も減少している。このように、現在の住宅市場は、国内の政策だけでなく、海外の金融市場の動きに非常に大きく左右される市場であることがわかる。

次にストックで見ると、下京区における住宅総数の占める共同住宅の戸数は、2003年には21,530戸（総数の59.3%）であったが、2013年には31,500戸（同68.5%）にまで増加している。これを所有の関係と合わせて見てみると、2013年の専用住宅⁵⁾に占める共同住宅31,460戸のうち6,870戸（21.8%）が持家、23,130戸（73.5%）が借家となっていた。

続いて、マンションが建設された土地の従前利用を見てみると、以下の4つのパターンが見受けられた。第1に戸建住宅として利用されていた場合、第2に長屋・集合住宅等として利用されていた場合、第3に駐車場または空地として使用されていた場合、第4に事業所・業務ビルとして利用されていた場合である。特に和装産業の衰退を示すように繊維産業を含む製造業や卸売業・小売業で「工場・倉庫」や「空き地」として所有されていた土地の放出が著しい。

最後に、マンションを供給する主体についてであるが、京都市における大規模な分譲マンションの供給は東京や大阪に本社を置く域外資本によるものが多く、中規模以下の分譲マンションや賃貸マンションは地元資本や個人に多い。近年のマンション建設市場の特徴としては、近年の投資市場の拡大が実需的な需要と乖離した動きを見せ、局地的な土地バブルの様相を呈していることである。市内不動産業者へのヒアリングでは、京都市中心部で2000年から2003年には一坪当たり150万円を底値にしていたが、2004年から2007年にかけて上昇を始め、2015年には1坪当たり280~380万円にまで上昇したと言われている。そのため、土地の仕入れ価格の高騰はそのまま上物のマンション価格に反映されるため、京都の地元企業にとっては採算に合わない土地価格で手が出せず、反対に域外資本による投資目的の高級マンションの建設の増加をもたらしていると言われている。

4. マンション建設の課題

最後に、今後の京都市におけるマンション建設の課題について挙げる。

第1に、土地価格との関係である。京都の中心市街地という需要が高い土地・空間は、常に「有効活用・高度利用」という市場圧力を受けており、マンションでの住宅地利用は増える一方で、低層住宅である町家は年々少なくなっている⁶⁾。これは住宅地の中でも、より高い地代・地価負担能力の高い利用を求める傾向があるからである。皮肉なことに、高さ規制によって高度化が抑制された結果、土地への希少性が高まったことに加え、国内外からの投資の動き

もあいまって、近年では「億ション」と呼ばれるマンションの供給が増えている⁷⁾。こうした超高級マンションの供給は、周辺地価に影響をもたらす。しかし一方で、京都市経済の動きをみると、2013年度の経済成長率は名目・実質ともに前年度比で1.8%減、市民所得は1.8%減となっており、京都のマンション価格は実需からの乖離を起こしている可能性がある。ひとたび、マンションの販売不振が起こり住宅価格の低下が起これば、資産価値が目減りし、居住の不安定性に繋がってしまうだろう。

第2に、空き家問題との関係である。図1に示す総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によると、全国の空き家数は820万戸、空き家率は13.5%と過去最高を更新し、年々その数を増加させている。京都市においては、空き家数は約11万4,000戸、空き家率は14.0%と全国平均を上回って、政令市の中でも高い部類に入る⁸⁾。こうした空き家問題が全国で深刻化していることを受け、2015年2月26日に「空き家等対策の推進に関する特別措置法」が一部施行された。京都市においても、2014年4月より「京都市空き家の活用、適正管理等に関する条例」が施行され、京都市での空き家の活用をはじめ、予防や適正管理等が総合的に推進されている。

しかし、この法律や条例の対象となっているのは戸建て住宅であって、長屋や共同住宅（アパートやマンションなど）の場合には一戸でも居住されているものは「空き家等」には該当しない。総務省統計局の調査によれば、全国の空き家を空き家の種類、建て方別にみると、約52%が「賃貸用の住宅」、約38%が「その他の住宅⁹⁾」となっている。また、建て方で見ると、約57%が「共同住宅」、約36%が「一戸建」となっている。そして、共同住宅の約79%が「賃貸用の住宅」である¹⁰⁾。京都市でみると、空き家11万4,000戸のうち、「一戸建」「長屋建」が4万3,500戸、共同住宅が7万600戸となっている。そして、共同住宅のうち「賃貸用の住宅」は5万3,700戸（76%）となっている。加えて、分譲マンションは築年が古くなるほど建物や設備の老朽化が進み、適切な維持管理や建替えについて具体的な課題として直面することになる。京都市は、東京や大阪など先行する大都市より約10年遅れて、1965年頃から始まり1970年代にマンション建設が本格化した結果、2008年末において分譲マンション総数1,407のうち、築30年を超えるマンション数の割合は9.5%であった。しかし、その割合は2011年には19.7%まで上昇し、2019年には35.6%まで上昇すると推定されている¹¹⁾。さらに、2007年の新景観政策の施行の結果、高さ制限で不適格とされた分譲マンションに住む住民は、今後建替え期を迎えるにあたって、従来の容積率を確保することができないために、老朽化に合わせて大きな問題に直面することが予想される。つまり、今後、京都市においても、分譲マンションや賃貸マンション、賃貸アパートなどの「共同住宅」における空き家問題が顕在化するだろう。

第3に、京都市の観光政策との関係である。「平成27年京都観光総合調査」によれば、2015年の年間観光客数は5,684万人、宿泊客数は1,362万人（うち外国人宿泊者数316万人）といずれも過去最高になっている¹²⁾。一方、（公財）京都文化交流コンベンションビューローの調査によると、2015年の市内主要27ホテルの客室稼働率は88.9%に達しており、宿泊希望者によっ

図1 空き家の種類、建て方別空き家数（全国）

（単位：戸）

	総 数	一戸建	長屋建	共同住宅
総 数	8,196,400	2,999,400	454,000	4,713,300
二次的住宅	412,000	280,500	7,200	121,000
売却用住宅	308,200	164,500	7,400	135,200
賃貸用住宅	4,292,300	249,100	292,400	3,745,800
その他の住宅	3,183,900	2,305,300	146,900	711,300

出所：総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査」特別集計，
2014年。

て、市内のホテルはほぼ1年を通じて「満室」に近い状況にある。京都市は、日本人宿泊者を約1,200万人受け入れることを前提に、2020年には外国人宿泊者を440万人受け入れるために、市内全体で約4万室分の宿泊施設が必要と試算している。2015年時点での市内宿泊施設が約3万室であるため、2020年までに必要とする約1万室分のうち約6,000室分を「民泊¹³⁾」の活用によって補うことを検討している¹⁴⁾。

京都市の「京都市民泊施設実態調査」によれば、2016年末時点での民泊施設は2,702件あり、その内訳は戸建て935件（全体の34.6%）、集合住宅1,677件（同62.1%）となっている。集合住宅を行政区別にみると、下京区（427件、集合住宅の25.5%）、中京区（368件、同21.9%）、東山区（219件、同13.1%）と集合住宅の62.1%を占めている¹⁵⁾。第1の点とも関わって、「民泊」目的の建設需要が高まれば、限られた地域での局地的な土地需要が引き起こされ、対応する供給が少なれば土地価格の高騰を引き起こす¹⁶⁾。しかしながら、こうした需要の根拠となる観光客数は、景気の動向や自然災害に非常に左右される。すでに百貨店協会の発表で中国人観光客の「爆買い」が急減速していることが発表¹⁷⁾されており、リーマンショックや東日本大震災の翌年には大きく観光客数を減らしていることから、今後の景気動向次第では一気にバブルが崩壊する危険性がある。

5. おわりに

京都市中心部でのマンション居住は、中心部に居住したいという需要への増加の対応として今後も有効であると考えられる。ただし、それは市場での資本の動きにすべて任せるということを意味するものではない。なぜなら、京都という歴史都市においては、立地点の地域性と場所性への配慮が極めて重要だからである。また、マンションという商品は、投機的商品として扱われる場合には、実需と乖離した動きをもたらし、結果として地価高騰とその後の急落によって、持家層にとっても賃貸層にとっても、居住の不安定性を高めることになる。

安定した居住を続けるためには、管理組合や地域コミュニティの活動が不可欠であるのは言

うまでもないが、それらの「公共性」を保障する行政の社会的コントロールが重要であると言えよう。

注

- 1) 国土交通省 2013「平成25年度マンション総合調査」<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/manseidata.htm>.
- 2) 三重遷一 2010「京都市中心部におけるマンション建設による空間変容と新景観政策—京都市「田の字」地区を事例として—」『地域学研究』第20号
- 3) 堀内千加 2009「京都市中心部におけるマンション開発と人口増加の動向」『経済地理学年報』第55巻第3号
- 4) 山田良治 1996『開発利益の経済学』
- 5) 専用住宅は居住専用の住宅を指し、店舗などを併用している住宅は含まない。
- 6) 平成20年から平成22年にかけて行われた調査の結果、京都市域に残存する京町家等は47,735軒で、平成7～8年度に調査した都心部の18元学区の範囲では、12年間で1,504軒が除去されており、18元学区以外のエリアでは、10年間で2,989軒の京町家が除却されていることが確認されている。京都市、財団法人京都市景観・まちづくりセンター・立命館大学 2011「平成20・21年度京町家まちづくり調査記録集」<http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000089608.html>.
- 7) 昨年1年間に京都市内で販売された「億ション」は90戸で前年の3倍に上った。毎日新聞2016年7月1日付
- 8) 総務省 2013「平成25年住宅・土地統計調査」
- 9) 「世帯が長期にわたって不在の住宅、建て替えのために取り壊すこととなっている住宅等」を指す。
- 10) 総務省統計局 2013「共同住宅の空き家について分析—平成25年住宅・土地統計調査速報集計結果からの推計—」<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/tokubetu.pdf>.
- 11) 京都市 2012「平成23年度京都市高経年マンション実態調査報告書」http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000146/146545/koukeinen_mansion_23houkoku.pdf.
- 12) 京都市 2015「平成27年京都観光総合調査」<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000202863.html>.
- 13) 2016年の観光庁「「民泊サービス」のあり方に関する検討会最終報告書」によれば、「民泊」を1日単位で住宅を貸し出すものと位置づけ、旅館業法とは別の法制度を整備していく方向性が示されている。<http://www.mlit.go.jp/common/001135805.pdf>.
- 14) 京都市 2016「京都市宿泊施設拡充・誘致方針仮称・素案」<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000204/204734/houshin.pdf>.
- 15) 京都市 2016「京都市民泊施設実態調査」<https://minpaku.yokozeki.net/wp-content/uploads/2016/05/33fc6458ed22b3069b74fe1d04de827f.pdf>.
- 16) 京都市内の不動産会社へのヒアリングでは、「民泊」向けの施設需要の増大が、ボトムアップとして賃貸価格の上昇をもたらしていると聞いている。
- 17) 日本百貨店協会の「2016年8月の外国人観光客売上・来店動向【速報】」によれば、8月の免税品売上高は前年同月比26.6%減と5か月連続の前年割れを起こしている。

（みえ せんいち 嘱託研究員／京都大学大学院経済学研究科・
経済学部経済資料センター ジュニアリサーチャー）